

CAI
MI411
-1987
IO3



Employment and
Immigration Canada

Emploi et
Immigration Canada

Immigration

Research Abstract



3 1761 11767837 5

The Settlement Language Training Demonstration Projects: An Assessment


B. Burnaby, M. Holt, N. Steltzer
and N. Collins
The TESL Canada Federation



June, 1987

This is an abstract of an immigration research report prepared by the authors for the Policy Analysis Directorate of the Immigration Policy Branch.

Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117678375>

Research Abstract

The Settlement Language Training Demonstration Projects: An Assessment

B. Burnaby, M. Holt, N. Steltzer
and N. Collins
The TESL Canada Federation

June, 1987

The opinions expressed in this paper are those of the authors and do not necessarily reflect those of Employment and Immigration Canada. This paper has been distributed for discussions purposes only and any views or comments would be welcomed.

This is a bilingual abstract of an unpublished immigration research report prepared for Employment and Immigration Canada by the authors in English and available on request by writing to:

Director
Policy Analysis Directorate
Immigration Policy Branch
Employment and Immigration Canada
Place du Portage — Phase IV
Ottawa-Hull
K1A 0J9

Background

The Settlement Language Training Program (SLTP) is a national pilot project introduced by the Settlement Branch of the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) in 1986/7. It aims to meet the language needs of adult immigrants not expected to join the labour force (not eligible for language training provided by Job Entry) by providing language training instruction through immigrant serving agencies. The priority target group is immigrant women at home. (CEIC 1986a)

As a pilot program, it required an assessment of its effectiveness in order to learn from the experience gained during implementation. The TESL Canada Federation (TESL Canada), the national organization in support of English as a second language (ESL) services, contracted to conduct the assessment.

Methodology

TESL Canada and CEIC agreed to an assessment model based on the study of two sample SLTP projects in each of three provinces — Ontario, Manitoba, and British Columbia. The Manitoba Department of Education provided additional funding so that four more projects in Manitoba could be included. TESL Canada agreed to hire researchers who would spend three days on each project interviewing project personnel and learners, gathering documentation, and interviewing provincial and federal officials involved with the SLTP. In addition, TESL Canada provided a coordinator and an administrator to conduct the assessment and analyse the results. Readers should note that the federal government has formal procedures for the evaluation of programs, but these were not followed in this case because of various unique factors in the program.

Among the agencies studied, there was variety in terms of size, maturity, objectives, orientation toward particular client groups, access to ethnic and mainstream resources, experience with ESL services, and so on. Certain of these factors undoubtedly influenced the character of SLTP projects. For example, one agency was isolated in a smaller community compared to others in Vancouver and Toronto with access to other agencies and settlement related services. One of the agencies serves seniors and another focusses on immigrant women. All the Manitoba ethnic agencies were inexperienced in offering ESL services. These and other factors are considerations in the analysis of the SLTP projects themselves.

Assessment

General

The SLTP was a program that could hardly have failed. It had a relatively small amount of money directed toward a major, well-known need. Unless this money was grossly mismanaged, it was bound to get to people who needed it and be frugally and appropriately spent. Indeed, it survived some serious problems in timing. Everyone we interviewed — decision-makers, agency personnel, teachers, and learners — were uniformly enthusiastic about the intent and the outcome of the SLTP projects. This is not to say that concerns were not expressed as well, but the overall results were far more positive than negative.

A formal needs assessment at the federal level was not conducted to establish the target and objectives of this program. However, the experience of CEIC's personnel and deputations made by advocacy groups (e.g. TESL Canada 1981; Equality Now 1984; deputation to the federal government by the Immigrant Women's Association of Canada 1985) led to a correct decision about the dimension of need for language training for immigrant women. The decision to use community agencies as deliverers was also appropriate, since learners reported having had severe difficulties with generic (i.e., regular public or private sector) ESL classes. Decisions at the regional level regarding the agencies and projects to fund were made easy by the existing relationship between CEIC and agencies funded by its Immigrant Settlement Assistance Program (ISAP), and by on-going or new initiatives of the provincial governments to develop the ESL delivery capacities of local agencies. Conducted in the non-threatening environment of community agencies, the provisions of ESL training, along with daycare and transportation, were ideal to meet the needs of the target population.

Pedagogy

We do not know, in precisely measured terms, what or how much was learned in the classes, but we do know that virtually all of the learners felt that they had made progress in areas that concerned them. In our view, in two of the projects, learners might have learned more if the quality of the teaching had been different. The researcher who visited these projects felt that the learners in these agencies had made little language progress. However, our impression was that, in one of these projects, the agenda of the learners was less directed towards language learning than towards gaining new information and the social support of the class. Thus, they considered the class highly satisfactory and reported learning things that would help them function in Canadian society.

For the reasons outlined above, a national needs assessment and evaluation of the delivery system was not necessary in this small, one-time-only program. Generally, outcomes of the individual projects were dependent on the existence and quality of the needs assessments conducted by the funded agencies. Some agencies knew that they contact more than enough suitable learners to fill SLTP classes from their regular contacts with clientele. Others conducted specific community needs assessments and outreach with respect to the groups they considered the most in need. Recruitment and retention problems attended projects which did not do enough community needs assessment.

Even more important, in our view, was the use of needs assessment procedures by teachers or supervisors with the learners before the curriculum was established. The initiative of the Manitoba government in assisting the Manitoba ethnic agencies in developing learner centred curricula is an outstanding example of what can be done to develop good teaching programs in settings which previously had no such programs.

The importance of giving learners the opportunity for personal experience with Canadians and their institutions cannot be overestimated. The field trips, hands-on involvement with banks, stores, clinics, and similar experiences in the company of a teacher who could explain and answer questions, were one of the most popular features of the SLTP programs. ESL teachers are often the first contact immigrants have with someone who can authoritatively interpret their new society for them.

Pedagogical support played a critical role in the SLTP projects, both in their development and their implementation. The Ontario and Manitoba ethnic agency projects had good support from the provincial system and the results, particularly in the challenging Manitoba ethnic agency cases, showed the good effects. In B.C., project development was hampered by four factors; the allocation level for materials, the selection of materials, the lack of ESL expertise in the agencies, and inadequate support from provincial quarters. Teachers would have appreciated pedagogical support in their implementation of the project. One Manitoba agency, which did not receive intensive ESL support from the provincial government, chose to address the needs of a challenging group of immigrants. But their efforts were diminished by their limited resources in ESL and adult literacy teaching.

It is clear from the project results that bilingual teachers are a critical resource in classes for newly arrived immigrants and those with low levels of literacy. However, bilingual teaching is not a panacea for ESL, since it tends to inhibit the development of independent coping skills. But for learners with low education levels and for newcomers who have profound needs for information about their new community, bilingual teaching is very effective. In communities which receive large numbers of immigrants, it has become possible, in recent years, to find

teachers who are both bilingual and have acceptable ESL qualifications. But this condition does not exist everywhere.

As for learners with low levels of education, it is clear that teachers with training and experience in methods related to such learners are significantly more successful in retaining learners in class and in helping them make critical educational advances than are teachers with conventional training and experience. The problem is that formal training in the teaching of literacy is rare in Canada even more so than the teaching of ESL to non-literate adults.

Support Facilities

Babysitting support for ESL training was one of the most critical aspects of the success of the SLTP in relation to existing ESL programs. The efforts of B.C. and Manitoba projects to enrich their babysitting service to help the children develop new skills are to be highly commended.

The importance of transportation, both for those projects which did and did not budget for it in their SLTP funding, impressed on us the level of isolation and lack of integration into Canadian society which characterized the SLTP learners. In large centres such as Toronto, transportation is clearly a problem for some learners and not for others. Some learners who are able and can afford to use public transportation may still need some of the extra supports provided by SLTP-like programs. Others may need financial, physical, and pedagogical help in order for them to get to and from classes.

In all projects studied, existing delivery agency support facilities were important to the project's success. The profile of the agency as an approachable institution in the ethnic community was important as were formal needs assessment in recruitment, and the networking ability of some workers. The distinction between mainstream (run by and directed to people of any ethnic background) and ethnic agencies (run by and directed by people of a specific ethnic background) was not significant in terms of recruitment, referral, and support services performance. Mainstream agencies which had good bilingual facilities seemed to do well in providing peripheral support to the classes.

D'autres participants pourraient avoir besoin d'une aide financière, matérielle et pédagogique pour se rendre en classe.

Dans tous les projets qui ont été étudiés, le succès reposait dans une large mesure sur les services d'appoint dispensés par les organismes qui offraient les cours. Le fait qu'un organisme soit perçu dans la communauté ethnique comme une institution accessible et la réalisation d'une évaluation officielle des besoins ont constitué des facteurs importants au regard du recrutement, tout comme la capacité de certains des employés d'établir des réseaux. La distinction qui a été faite entre les organismes généraux (c'est-à-dire les organismes dont le personnel et la clientèle sont de n'importe quelle origine ethnique) et les organismes à caractère ethnique (c'est-à-dire les organismes dont le personnel et la clientèle ont une origine ethnique en particulier) importait peu au regard du succès du recrutement, des activités de présentation et des services d'appoint. On a pu constater que les organismes généraux, du fait qu'ils sont parfaitement en mesure d'offrir des services bilingues, réussissaient bien à offrir des services d'appoint aux classes de participants.

ment de l'ALS. A remarquer toutefois qu'on n'en trouve pas partout.

Lorsqu'il s'agit d'enseigner à des personnes peu instruites, les enseignants qui ont reçu une formation et ont l'expérience des méthodes à utiliser avec une telle clientèle réussissent manifestement mieux à maintenir l'intérêt des participants et à les aider à faire des progrès importants que les enseignants dont la formation et l'expérience sont plus générales. Le problème réside dans le fait qu'au Canada, il existe peu de programmes de formation en alphabétisation des adultes, et qu'il existe encore moins de programmes de formation en enseignement de l'ALS à des adultes analphabètes.

Services d'appoint

Le fait que des services de garde aient été fournis aux personnes qui suivaient des cours d'ALS comptait parmi les plus importants facteurs du succès du PCL, si on compare ce dernier aux programmes existants d'enseignement de l'ALS. Il convient ici de souligner tout particulièrement les mesures prises par les responsables d'un des projets de la Colombie-Britannique et d'un des projets du Manitoba pour améliorer le service de garde en aidant les enfants à acquérir de nouvelles connaissances.

L'importance que prenait le transport, tant dans les cas où il était fourni en vertu de PCL que dans les cas où il ne l'était pas, nous a fait prendre conscience du degré d'isolement des participants au programme et des difficultés qu'ils éprouvent à s'intégrer à la société canadienne. Dans les grands centres comme Toronto, il est clair que le transport constitue un problème pour certains des participants, mais pas pour les autres. Parmi les participants qui sont capables et ont les moyens d'utiliser les transports en commun, certains ont tout de même besoin de l'aide supplémentaire offerte aux termes de programmes comme le PCL.

savaient qu'ils pourraient recruter parmi leur clientèle régulière un nombre de participants amplement suffisant pour former des classes complètes aux fins du PCLL. D'autres organismes ont procédé à des évaluations des besoins de certaines collectivités en particulier et mené des activités de recrutement auprès des groupes où les besoins étaient les plus importants. Dans le cas des projets qui n'ont pas été précédés d'une évaluation adéquate des besoins de la communauté, on a eu de la difficulté à recruter des participants et à conserver ceux qu'on a pu

Un facteur encore plus important, à notre avis, avait trait à l'évaluation des besoins des participants par les professeurs ou les superviseurs avant l'établissement du programme d'étude. À cet égard, le gouvernement du Manitoba a fourni un excellent exemple de ce qui peut être accompli pour mettre en place de bons programmes d'étude dans les établissements qui n'en avaient pas auparavant, en aidant les organismes à caractère ethnique du Manitoba à élaborer des programmes axés sur

les participants. On ne saurait trop insister sur l'importance

On ne saurait trop insister sur l'importance de donner aux participants la possibilité d'établir un contact personnel avec des Canadiens et de se familiariser avec les institutions canadiennes. Les sorties à l'extérieur des établissements d'enseignement au cours desquelles les participants se sont rendus, par exemple, dans des banques, des magasins ou des centres médicaux, en compagnie d'un professeur qui pouvait leur fournir des explications et répondre à leurs questions, ont constitué un des éléments les plus populaires des projets découlant du PCL. Bien souvent, le professeur d'ALS est la première personne qu'un immigrant peut consulter pour obtenir des conseils éclairés au sujet d'une société qui est nouvelle pour lui.

L'aide pédagogique a joué un rôle de premier plan dans les projets découlant du PCL et ce, pour ce qui concerne tant l'élaboration que la

d'alphabétisation des adultes.

Les résultats des projets font clairement ressortir que le bilinguisme chez les professeurs constitue un atout des plus importants pour les classes formées d'immigrants récemment arrivés et pour les immigrants ayant un niveau d'alphabétisation peu élevé. L'enseignement de la langue n'est pas idéal pour l'apprentissage de l'anglais comme langue seconde; en effet, cette forme d'enseignement tend à freiner l'acquisition des compétences propres à une personne autonome. Cependant, l'enseignement bilingue est très efficace pour les personnes peu instruites et pour les nouveaux arrivants qui ont besoin de beaucoup d'information sur leur nouvelle collectivité. Dans les collectivités qui reçoivent de grands nombres d'immigrants, il est possible depuis quelques années de trouver des enseignants qui, tout en étant bilingues, possèdent les qualifications convenables pour l'enseignement.

mise en oeuvre de ces projets. Les projets des organismes à caractère ethnique de l'Ontario et du Manitoba ont bénéficié d'un bon soutien de la part du système d'enseignement provincial, ce qui a eu un effet positif sur les résultats, notamment dans le cas des projets des organismes à caractère ethnique du Manitoba qui représentaient de véritables défis. En Colombie-Britannique, la marche du projet a été entravée par quatre facteurs : la catégorie d'allocation des fonds destinés au matériel pédagogique, le choix de ce matériel, l'expérience des organismes en matière de cours d'ALS et le manque d'appui des autorités provinciales. Les professeurs auraient aimé qu'on leur fournisse une aide pédagogique pendant la réalisation du projet. Un organisme du Manitoba qui n'avait pas reçu du gouvernement provincial toute l'aide souhaitable en matière d'enseignement de l'ALS a décidé de s'intéresser aux besoins d'un groupe d'immigrants qui présentait un intérêt particulier, mais ses efforts n'ont pas produit tous les résultats escomptés, à cause de ces capacités limitées en matière d'enseignement de l'ALS et

Le PCL1 aurait difficilement pu échouer. Doté d'un budget relativement limité, le programme visait à combler un besoin important et bien connu. Il aurait fallu une gestion particulière-ment mauvaise pour que les crédits octroyés ne profitent pas aux personnes qui en avaient besoin et ne soient pas dépensés judicieusement et avec prudence. Le programme a même survécu à des graves problèmes de coordination. Toutes les personnes interrogées (décideurs, personnel des organismes, enseignants et participants) se sont entendues pour vanter avec enthousiasme les objectifs et les résultats des projets découlant du PCL1. Certaines préoccupations ont également été soulevées, mais dans l'ensemble, les résultats obtenus ont été jugés des plus positifs.

Il n'y a pas eu d'évaluation officielle des besoins à l'échelon fédéral, afin de préciser le mandat et les objectifs du programme. Toutefois, l'expérience acquise par le personnel de la CEIC ainsi que les représentations faites par les groupes qui défendent les intérêts des immigrants (par exemple, TESL Canada, 1981, l'égalité, ça presse!, 1984, et les représentations faites auprès du gouvernement fédéral par l'Immigrant Women's Association of Canada en 1985) ont permis d'établir avec exactitude l'ampleur des besoins des femmes immigrantes en matière de cours de langue. En outre, on a pris une décision éclairée en confiant les cours de langue aux organismes communautaires; en effet, les participants ont déclaré qu'ils avaient éprouvé de graves difficultés dans les classes régulières d'anglais, langue seconde (c'est-à-dire les classes des établissements d'enseignement du secteur public ou privé régulier). La prise de décision à l'échelon régional concernant les organismes et projets devant faire l'objet d'un financement a été facilitée du fait que la CEIC entretenait déjà des rapports avec les organismes qu'elles finançaient aux termes de son pro-

gramme d'établissement et d'adaptation des immigrants (PEAI), de même que par les initiatives qui ont été prises ou maintenues par les gouvernements provinciaux en vue d'améliorer la capacité des organismes locaux d'offrir des cours d'anglais, langue seconde. En offrant, dans l'environnement rassurant que constituent les organismes communautaires, des cours d'ALS conjugués à des services de garde et à une aide au titre du transport, on a trouvé une formule idéale pour satisfaire aux besoins de la population cible.

Méthodes d'enseignement

Nous ne possédons pas de données précises quant à ce qui a été appris pendant les cours, mais nous savons que pratiquement tous les participants estiment avoir réalisé des progrès dans des domaines qui avaient de l'importance pour eux. Selon nous, les participants à deux des projets, le programme mettait l'accent non pas sur l'apprentissage de la langue, mais plutôt sur l'acquisition de nouvelles connaissances et sur le soutien fourni par le groupe. Par conséquent, les participants se sont dits très satisfaits du cours et ont déclaré avoir appris des choses qui les aideraient considérablement à s'intégrer à la société canadienne.

Pour les raisons susmentionnées, il n'était pas nécessaire de procéder à des évaluations nationales des besoins ainsi qu'à une évaluation du système de mise en oeuvre pour ce programme passer d'envergure limitée. En général, les résultats des divers projets variaient selon que les organismes financés avaient procédé à une évaluation des besoins et, le cas échéant, selon la qualité de celle-ci. Certains organismes

Méthodologie

TESL Canada et la CEIC ont convenu d'un modèle d'évaluation qui comporterait l'étude de six projets représentatifs du PCLl répartis également entre trois provinces, à savoir : l'Ontario, le Manitoba et la Colombie-Britannique. Grâce à un financement supplémentaire fourni par le ministère de l'Éducation du Manitoba, quatre autres projets qui avaient été réalisés au Manitoba ont pu être inclus dans l'évaluation. TESL Canada a accepté d'embaucher des chercheurs qui, pour chacun des projets, consacreront trois jours à interroger le personnel du projet et les participants, à recueillir de la documentation et à interroger les fonctionnaires provinciaux et fédéraux qui avaient participé à la mise en oeuvre du PCLl. En outre, un coordonnateur et un administrateur ont été nommés par TESL Canada pour coordonner l'évaluation et analyser les résultats. Il convient de souligner que le gouvernement fédéral a établi une méthode officielle d'évaluation des programmes, mais que celle-ci n'a pas été suivie dans le cas présent, en raison de diverses caractéristiques propres au programme à l'étude.

Les organismes qui ont été étudiés dans le cadre de la présente évaluation présentaient des caractéristiques variées au regard de la taille, du degré de développement, des objectifs, de l'accent mis sur certains groupes de clients en particulier, de l'accessibilité aux ressources à caractère ethnique et général, de l'expérience acquise dans le domaine des services liés à l'ALS, et ainsi de suite. De toute évidence, certains des facteurs susmentionnés ont joué un rôle dans l'orientation des projets découlant du PCLl. Par exemple, un des organismes se trouvait isolé dans une petite collectivité, tandis que

les autres avaient accès à différents organismes et services qui s'occupent de questions d'établissement des immigrants dans les régions de Vancouver et de Toronto. Un des organismes étudiés s'occupe des personnes du troisième âge. Un autre s'occupe surtout des femmes immigrantes. Au Manitoba, aucun des organismes à caractère ethnique n'avait l'expérience de la prestation de services liés à l'ALS. On a essayé de tenir compte de ces facteurs et de certains autres dans l'analyse des projets découlant du PCLl.

Contexte de l'évaluation

En 1986, la Direction de l'établissement de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) mettait sur pied un programme pilote national appelé programme de cours de langue pour les immigrants (PCLI). Ce programme a pour objectif de satisfaire aux besoins liés à l'apprentissage de la langue des immigrants adultes qui ne sont pas susceptibles de s'intégrer à la population active (personnes non admissibles aux cours de langue offerts aux termes de l'Intégration professionnelle) en offrant des cours de langue par l'intermédiaire des organismes qui dispensent des services aux immigrants. Le groupe cible prioritaire est celui des femmes immigrantes au foyer.

Étant donné qu'il s'agissait d'un programme pilote, il a fallu évaluer son efficacité afin de mettre à profit l'expérience acquise lors de la mise en oeuvre du programme. La *TESL Canada Federation* (ci-après appelée TESL Canada), organisme national qui promouvoit les services liés à l'enseignement de l'anglais, langue seconde (ALS), s'est vu confier le contrat de l'évaluation.

Le présent document est le résumé bilingue
d'une recherche sur l'immigration non publiée
et rédigée en anglais par les auteurs, à la
demande d'Emploi et Immigration Canada. On
peut en obtenir un exemplaire en écrivant à :

Le Directeur
Direction de l'analyse de la politique
Direction générale de la politique d'immigration
Emploi et Immigration Canada
Phase IV — Promenade du Portage
Ottawa-Hull
K1A 0J9

Résumé de recherche

Projets pilotes de cours de langue aux fins de l'établissement des immigrants: une évaluation

B. Burnaby, M. Holt, N. Steltzer
et N. Collins
The TESL Canada Federation

Juin 1987

Les opinions exprimées dans le présent document de travail sont celles des auteurs, et ne reflètent pas nécessairement celles d'Emploi et Immigration Canada. Ce document a été diffusé aux fins de discussion et vos opinions ou commentaires seraient appréciés.



Résumé de recherche

Projets pilotes de cours de langue aux fins de l'établissement des immigrants: une évaluation

B. Burnaby, M. Holt, N. Steltzer
et N. Collins
The TESL Canada Federation

Juin 1987

Le présent document est le résumé d'une recherche sur l'immigration
préparée par les auteurs pour le compte de la Direction de l'analyse de la
politique à la Direction générale de la politique d'immigration.